

**Gianluca Famiglietti, Michele Nisticò,
Maurizio Falsone, Pasqualino Albi**

LIBERTÀ POLITICHE E SINDACALI NELLA POLIZIA DI STATO TRA LIMITI NORMATIVI, ETICA E RESPONSABILITÀ

Prefazione di Lorena La Spina
Introduzione di Vincenzo Bavaro

**SICUREZZA
CIVILE**



FrancoAngeli

SICUREZZA CIVILE

L'Associazione Nazionale Funzionari di Polizia ha, tra i suoi obiettivi, quello di migliorare le professionalità della categoria, espressione anch'essa di un modello di sicurezza nazionale e unitario, attraverso l'approfondimento e lo studio di tematiche concernenti la funzione di polizia, l'ordine e la sicurezza pubblica. La collana *Sicurezza civile* nasce per raccogliere i contributi di studiosi e accademici e le esperienze di coloro che nella realtà quotidiana sono interessati alla gestione civile della sicurezza interna del nostro Paese.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

**Gianluca Famiglietti, Michele Nisticò,
Maurizio Falsone, Pasqualino Albi**

LIBERTÀ POLITICHE E SINDACALI NELLA POLIZIA DI STATO TRA LIMITI NORMATIVI, ETICA E RESPONSABILITÀ

Prefazione di Lorena La Spina
Introduzione di Vincenzo Bavaro

FrancoAngeli

**SICUREZZA
CIVILE**

In copertina: stele romana detta “del fabbro” (seconda metà I sec. d.C.),
Museo Archeologico Nazionale di Aquileia

Progetto grafico di copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 2016 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Prefazione , di <i>Lorena La Spina</i>	pag.	7
Introduzione , di <i>Vincenzo Bavaro</i>	»	11
I limiti alle libertà politiche degli appartenenti alla Polizia di Stato , di <i>Gianluca Famiglietti</i>	»	17
1. Premessa: cittadini in divisa e partiti politici	»	17
2. L'esercizio dei diritti elettorali: la candidatura ed i suoi effetti	»	21
3. Le limitazioni del diritto di elettorato passivo per gli appartenenti alla Polizia di Stato	»	26
4. Gli effetti dell'elezione	»	30
La libertà sindacale ed il diritto di critica sindacale degli appartenenti alla Polizia di Stato. Profili di interesse costituzionalistico , di <i>Michele Nisticò</i>	»	35
1. Premessa. <i>Contesti e luoghi</i> del diritto sindacale	»	35
2. Le coordinate costituzionali della libertà sindacale. L'espansione della portata normativa del principio in ragione della perdurante inattuazione dei commi 2°, 3° e 4° dell'art. 39 della Costituzione. Il rapporto tra libertà sindacale e diritto di sciopero	»	38
3. La libertà sindacale (negata e quella) separata: la sua giustificazione e la sua difficile collocazione nel quadro costituzionale di riferimento. La complessa compatibilità con le logiche della smilitarizzazione e l'ipotesi della irragionevole differenziazione rispetto al personale appartenente ad altri corpi del c.d. comparto sicurezza	»	43

4. Il diritto di critica sindacale ed il suo fondamento costituzionale, tra libertà sindacale e libertà di manifestazione del pensiero	pag.	50
5. I limiti costituzionalmente tollerabili del diritto di critica sindacale ed il suo atteggiarsi rispetto agli appartenenti alla Polizia di Stato	»	52
6. Il complesso rapporto tra sindacati e politica ed i rischi per il futuro dei sindacati di polizia	»	54
Organizzazione sindacale e conflitto collettivo nella Polizia di Stato: a metà del cammino verso la libertà , di <i>Maurizio Falsone</i>	»	59
1. Organizzativa sindacale e conflitto collettivo nella Polizia di Stato: una ricerca utile oltre i confini del settore	»	59
2. Il divieto di esercitare il diritto di sciopero fra scambio politico e attuazione di direttive costituzionali	»	60
3. Il divieto di esercitare il diritto di sciopero: un'opzione legislativa non obbligata e, oggi, di dubbia costituzionalità	»	65
4. Dal divieto di organizzazione sindacale alla <i>liberalizzazione</i> per mano del diritto internazionale...	»	68
5. ... fino alla libertà di organizzazione sindacale “dimezzata” della l. n. 121/1981	»	72
6. Le inefficienze di un sistema imperfetto	»	81
Ai confini della libertà sindacale , di <i>Pasqualino Albi</i>	»	83
1. La libertà sindacale è senza confini?	»	83
2. I confini estremi della libertà sindacale	»	88
3. Libertà sindacale e funzioni di polizia	»	91
Gli autori	»	93

Prefazione

di Lorena La Spina

La libertà di manifestazione del pensiero, formalmente riconosciuta in seno allo Stato liberale, costituisce certamente uno dei principi fondanti del nostro ordinamento giuridico, definita dalla stessa Corte costituzionale “*pietra angolare del sistema democratico*”¹, “*condizione com’è del modo di essere e dello sviluppo della vita del Paese in ogni suo aspetto culturale, politico, sociale*”².

E queste affermazioni, costantemente ribadite nel tempo dalla giurisprudenza costituzionale, implicano che essa costituisca non una conseguenza del nostro regime democratico (come sostenuto dai fautori della teoria c.d. “funzionalista”), ma – appunto – un ineliminabile pilastro del regime democratico stesso³.

Si tratta contemporaneamente, come indicato dalla Corte costituzionale, di un diritto individuale e collettivo, giacché essa implica anche il diritto ad essere informati⁴ e con esso, quindi, un’attivazione dello Stato volta alla formazione di un’opinione pubblica consapevole, affinché sia garantita l’attuazione di quanto previsto dall’art. 3, co. 2 della Costituzione⁵.

Eppure, persino questa fondamentale libertà incontra dei limiti, benché necessariamente posti con legge ed unicamente determinati da beni a loro volta oggetto di protezione a livello costituzionale, come ad esempio il

¹ C. cost., n. 84 del 1969.

² C. cost., 19/02/1965, n. 9.

³ “*Libertà di manifestazione del pensiero e tutela della personalità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*”, di G. Nicastro, maggio 2015.

⁴ C. cost., n. 112 del 1993.

⁵ “*Diffamazione vs. diritto di critica: la critica sindacale*”, di Canestrini N., 1/2012, www.canestrinilex.it

buon costume, l'onore e la reputazione altrui, la riservatezza e, benché non vi sia concordia sul punto, anche l'ordine pubblico in senso materiale⁶.

Inscindibilmente connessi alla libertà di manifestazione del pensiero, sono anche i diritti di libertà sindacale, di cui all'art. 39 Cost., che trovano però, rispetto agli appartenenti alla Polizia di Stato, una serie di importanti limitazioni stabilite dalla legge, con particolare riferimento alle previsioni contenute nel Capo VII della l. 1° aprile 1981, n. 121, nel tentativo di individuare un contemperamento con le specifiche e particolari funzioni che a questa categoria di lavoratori sono normativamente riconosciute⁷.

Ed è soprattutto nell'attuale contesto - anche alla luce dell'oggettivo rilievo che un responsabile utilizzo della comunicazione assume ai fini dell'esercizio del mandato sindacale ed in considerazione delle frequenti derive cui siamo stati costretti ad assistere, consapevoli, peraltro, delle inevitabili conseguenze che esse avrebbero comportato nel delicatissimo e prezioso rapporto con l'opinione pubblica - che abbiamo ritenuto essenziale e non più procrastinabile porre formalmente il problema del rapporto tra libertà sindacale e funzioni istituzionali della Polizia di Stato. Con l'evidente intento di chiarirne le corrette e legittime modalità di esercizio e

⁶ "Libertà di manifestazione del pensiero", www.treccani.it/enciclopedia/liberta-di-manifestazione-del-pensiero/.

⁷ Tra questi (Capo VII - "Norme di comportamento politico - Rappresentanze e diritti sindacali"):

- a) gli appartenenti alle forze di polizia debbono in ogni circostanza mantenersi al di fuori delle competizioni politiche e non possono assumere comportamenti che compromettano l'assoluta imparzialità delle loro funzioni;
- b) agli appartenenti alle forze di polizia è fatto divieto di partecipare in uniforme, anche se fuori servizio, a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche o sindacali;
- c) è fatto altresì divieto di svolgere propaganda a favore o contro partiti, associazioni, organizzazioni politiche o candidati ad elezioni;
- d) gli appartenenti alle forze di polizia candidati ad elezioni politiche o amministrative sono posti in aspettativa speciale con assegni dal momento della accettazione della candidatura per la durata della campagna elettorale e possono svolgere attività politica e di propaganda, al di fuori dell'ambito dei rispettivi uffici e in abito civile;
- e) essi, comunque, non possono prestare servizio nell'ambito della circoscrizione nella quale si sono presentati come candidati alle elezioni, per un periodo di tre anni dalla data delle elezioni stesse;
- f) non è possibile iscriversi a sindacati diversi da quelli del personale di polizia né assumere la rappresentanza di altri lavoratori;
- g) i sindacati del personale della Polizia di Stato sono formati, diretti e rappresentati da appartenenti alla Polizia di Stato, in attività di servizio (o in quiescenza) e ne tutelano gli interessi, senza interferire nella direzione dei servizi o nei compiti operativi;
- h) essi non possono aderire, affiliarsi o avere relazioni di carattere organizzativo con altre associazioni sindacali;
- i) ai dipendenti della Polizia di Stato è precluso il diritto di sciopero.

non certo di precludere o limitare in alcun modo la critica, anche aspra, nella essenziale dialettica delle rispettive posizioni.

Abbiamo scelto di farlo con un approccio di carattere scientifico che, scevro di condizionamenti e pregiudizi ideologici, mirasse ad illustrare l'impianto normativo esistente, le esigenze su cui esso si fonda, gli eventuali limiti da cui è affetto e le possibili prospettive *de jure condendo*.

Numerosi episodi, documentati dalla cronaca degli ultimi anni, hanno del resto dimostrato l'estrema delicatezza dell'inevitabile intreccio che di continuo si determina tra la comunicazione e la gestione del mandato sindacale da parte dei rappresentanti della Polizia di Stato.

Non è infrequente, infatti, la partecipazione di sindacalisti della Polizia di Stato a manifestazioni, *convention*, iniziative di vario genere organizzate da partiti politici (ed il riferimento non è, ovviamente, ai confronti pubblici cui sono invitate a partecipare indifferentemente tutte le sigle sindacali), nel corso delle quali finisce col crearsi un'indebita commistione tra l'espressione del diritto di critica sindacale ed una forma di propaganda di tipo più strettamente politico, certamente capace di minare profondamente l'imparzialità delle funzioni.

In altri casi, la partecipazione a trasmissioni televisive, complice anche l'utilizzo di capi dell'uniforme da parte degli intervenuti e le dichiarazioni rese a certa stampa, fortemente caratterizzate sotto il profilo politico ed ideologico, hanno creato un'inevitabile e pericolosa assimilazione tra rappresentanti del mondo sindacale e rappresentanti del mondo istituzionale, foriera di un grave pregiudizio per l'immagine della Polizia di Stato e per la sua credibilità agli occhi dell'opinione pubblica.

Le Forze dell'Ordine, nei numerosi sondaggi periodicamente svolti dall'Eurispes, risultano anche di recente, a dispetto del più generale clima di sfiducia nei confronti delle istituzioni, un fondamentale punto di riferimento per gli Italiani.

E queste considerazioni evidenziano una sfida che coinvolge oggi la parte forse in realtà più importante del ruolo riconnesso al Sindacato di Polizia, che nell'attuale contesto, ancora più che in passato, impone una gestione responsabile e consapevole della comunicazione, che sia tale da garantire sempre l'assoluta terzietà ed imparzialità della funzione, anche in considerazione dell'impatto che le dichiarazioni degli appartenenti alla Polizia di Stato finiscono per avere sull'opinione pubblica e della qualificata credibilità da cui sono assistite.

Ma è stato proprio nei momenti più delicati e difficili, che hanno purtroppo finito con l'assumere eco ingiustificata - trovando spesso una sin troppo facile sponda da parte di certa stampa - le prospettazioni di un appa-

rato della sicurezza fragile, vulnerabile, incapace di fronteggiare le minacce del terrorismo internazionale e della criminalità, ben al di là delle reali ed oggettive carenze.

L'artata e strumentale manipolazione della realtà ha mirato esclusivamente alla creazione di posizioni di visibilità sotto il profilo mediatico che si sono avvalse di un consenso irrazionale ed emotivo, nutrito attraverso una propaganda ed una distorsione dei fatti che non hanno certo giovato alla credibilità della Polizia di Stato e dei suoi appartenenti, alimentando timori e nutrendo diffidenza e disaffezione nei confronti dello Stato.

Alcuni quotidiani e trasmissioni televisive hanno addirittura accreditato un'ambigua e pericolosa assimilazione, sostanzialmente inevitabile per gli ascoltatori ed i lettori, tra gli esponenti del mondo istituzionale ed i rappresentanti del mondo sindacale. I primi tenuti al rispetto di posizioni caratterizzate dalla necessaria terzietà ed imparzialità, per il ruolo ricoperto ed il mandato ricevuto. I secondi – all'opposto – liberi di esprimersi in maniera del tutto indipendente da quei vincoli, per giunta in molti casi utilizzando contenuti fortemente caratterizzati sotto il profilo ideologico, che rischiano di compromettere la fiducia della collettività nella Istituzione della Polizia di Stato.

È chiaro, quindi, che anche in tal senso ai Sindacati di Polizia è attribuita oggi una ben precisa responsabilità per ciò che attiene sia ai toni sia ai contenuti di una comunicazione che come si è detto, proprio in considerazione del soggetto da cui essa proviene, ottiene credito ed ascolto da parte dell'opinione pubblica.

Da questo insieme di riflessioni nasce l'idea di una pubblicazione dedicata all'etica sindacale e quindi al responsabile utilizzo della rappresentanza di questa particolare e complessa categoria di lavoratori, da inquadrare nella più generale cornice dei principi normativi, ma anche necessariamente deontologici, che valgono a definirne i contorni ed i limiti all'interno del nostro ordinamento.

Lorena La Spina
Segretario Nazionale ANFP

Introduzione

di *Vincenzo Bavaro*

Il 25 ottobre 2005, il Sindacato di Polizia della Slovacchia organizzò una manifestazione pubblica in una delle principali piazze di Bratislava. L'obiettivo dell'iniziativa sindacale era protestare contro un provvedimento legislativo riguardante il sistema di sicurezza sociale dei poliziotti e i loro bassi stipendi. Nel corso di questa, alcuni dirigenti sindacali urlarono, fra le altre cose, che il Governo avrebbe dovuto dimettersi e, in uno striscione esposto dagli organizzatori, si leggeva “*se lo Stato non paga i poliziotti, lo farà la mafia con piacere*”. A seguito di questo evento e di altri episodi che si sono susseguiti nella vertenza (seppur di minor rilievo), il Ministro dell'Interno slovacco rimosse alcuni dei principali dirigenti di questo sindacato dai loro incarichi nella Polizia.

Sulla vicenda, oltre alla giurisprudenza nazionale slovacca, c'è stata anche la pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU, 3^a sez., n. 11828/08 del 25 settembre 2012, *Trade Unions of the Police in the Slovak Republic v. Slovakia*) che ha dichiarato legittimo il comportamento del Governo slovacco ai sensi dell'art. 11 della *Convezione europea sui diritti dell'uomo*, senza alcuna violazione della libertà sindacale.

Questa vicenda giudiziaria viene subito alla mente allorché ci si trovi di fronte a un lavoro di studio sul tema della libertà sindacale delle forze di Polizia nell'ordinamento giuridico italiano, come quello sviluppato da questo volume. Innanzitutto, perché questa vicenda mostra la persistente attualità di un tema che, invece, raramente viene affrontato negli studi giuslavoristici; e questo è già un motivo per consigliare la lettura di questo volume. In secondo luogo perché il tema della libertà sindacale “limitata” offre l'occasione per una verifica della base teorica e dogmatica di uno dei principali diritti sociali fondamentali.

Che la libertà sindacale degli uomini e donne appartenenti alle forze di Polizia e alle Forze Armate subisca una limitazione del suo esercizio è

questione risalente alle principali fonti internazionali (anche se, curiosamente, non nella fonte costituzionale italiana). Già le *Convenzioni OIL* n. 87 (art. 9) e n. 98 (art. 5) consentono che regimi speciali di godimento delle libertà sindacali possano essere previsti dalle leggi statali. Più esplicita è la *Carta Sociale Europea* del 1961 (riveduta nel 1996) che, all'art. 5, dopo aver sancito la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire associazioni sindacali, stabilisce che «il principio dell'applicazione di queste garanzie ai membri delle forze armate e la misura in cui sono applicate a questa categoria di persone è parimenti determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale». Quel che è pacifico, dunque, è che anche a questi speciali lavoratori deve essere garantita una forma di autotutela collettiva dei propri interessi professionali, seppur affidata alla regolamentazione speciale nazionale. Tant'è che ancora nel 2001, la *Risoluzione n. 10 del Comitato dei Ministri dell'Interno* degli Stati membri dell'Unione Europea ha adottato il 19 settembre il *Codice Etico della Polizia*, nel quale vengono ovviamente garantiti i diritti sociali a tutti i cittadini, inclusi i poliziotti quindi, fermo restando i limiti necessari a garantire alle forze di Polizia di svolgere la funzione istituzionale che gli è propria.

Infine, per tornare al caso da cui sono partito, la *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, sancita all'art. 11, comma 1, la libertà sindacale positiva come diritto umano, riconosce che «l'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui»; perciò – prosegue il medesimo art. 11, comma 2 - «il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato».

Orbene, nel caso giudiziario citato all'inizio, appare evidente che la Corte Europea ha riconosciuto che un comportamento dei lavoratori per il quale si critica il datore di lavoro con toni e parole di dileggio e aggressive, ammesso che possa essere normalmente qualificato come libertà di espressione sindacale (com'è accaduto di recente a tre operai Fiat, licenziati per aver inscenato un'impiccagione dell'Amministratore delegato e poi reintegrati dalla Corte di Appello di Napoli), certo non può essere ammesso nel caso di poliziotti perché ciò lede l'immagine della Polizia che, per il perseguimento dei propri fini istituzionali di tutela dell'ordine pubblico, presuppone dedizione e lealtà. Nel caso esaminato, chiedendo le dimissioni del

Governo (verso il quale si esige lealtà) e ammiccando alla corruzione mafiosa (contro la quale si esige dedizione) la libertà sindacale non trova alcuno spazio.

Su questa base, allora, sembra del tutto coerente con le indicazioni provenienti dalle fonti di diritto internazionale che anche l'ordinamento italiano sia dotato di una legislazione speciale che disciplina (fra le altre cose) l'esercizio della libertà sindacale speciale degli appartenenti alle forze di polizia, occupando uno spazio che fino al 1981 era rimasto vuoto nel sistema giuridico, come ben fa notare Maurizio Falsone nel suo contributo. Certo, si può poi aprire una discussione sulla concreta regolamentazione adottata con la legge n. 121/81 riguardo a uno dei temi più sensibili, qual è il vincolo alla costituzione di sindacati "separati" dagli altri. In effetti, mi sembra che i dubbi sollevati da Falsone e Nistico nei loro contributi siano ragionevoli, anche se ci sarebbe da meditare se si tratti di dubbi in diritto costituzionale o – come io credo – di opportunità. D'altronde, giustamente si nota che le relazioni sindacali, di fatto hanno modificato la legislazione se è vero che uno dei maggiori sindacati di Polizia non nega, neanche nel simbolo, il raccordo politico-organizzativo con una grande Confederazione sindacale italiana.

Ciò detto, resta ferma la necessità teorica di tenere separata la dimensione interna-solidaristica della libertà sindacale da quella esterna-contrattualistica. Riguardo alla prima dimensione, appare evidente che non si può negare il diritto delle persone di associarsi nell'interesse collettivo professionale; al più, può essere necessario porre dei limiti all'esercizio che può cambiare da contesto a contesto. Cosicché gli organismi di rappresentanza del personale delle forze armate si basano comunque su un atto di libertà individuale di ciascun militare di partecipare al funzionamento di questi organismi di rappresentanza di interesse; così come anche l'Associazione Nazionale Magistrati ovvero le altre associazioni che concorrono alla vita democratica della Magistratura italiana sono ascrivibili al diritto umano alla libertà di associarsi a fini di autotutela di interessi professionali.

Il punto nevralgico, invece, riguarda l'altra dimensione della libertà sindacale, e cioè quella di trattare e, all'occorrenza, di confliggere con azioni dirette.

Riguardo alla contrattazione collettiva, c'è da tenere ben presente che i lavoratori della Polizia di Stato, seppur smilitarizzati non sono contrattualizzati. Perciò per costoro la contrattazione collettiva ha la stessa collocazione dogmatica che ha avuto nella disciplina di tutto il lavoro pubblico dopo la legge quadro n. 93/83, prima della privatizzazione. Conseguen-

temente, il fatto che il contratto collettivo della Polizia di Stato debba essere adottato con Decreto del Presidente della Repubblica è una sorta di necessità per consentire di attribuire valore vincolante alla contrattazione. Che poi le forze di Polizia possano essere contrattualizzate così come è accaduto per tutto il lavoro pubblico è questione che attiene alla opportunità. Quindi, anche da questo punto di vista sono condivisibili le osservazioni sviluppate nel libro a favore di un certo ammodernamento del sistema delle fonti di regolazione del lavoro in Polizia, sulla scia di quanto accaduto nel lavoro Pubblico. Purché si tengano ben chiari due questioni sul rapporto fra lavoro in Polizia e lavoro nelle altre Pubbliche Amministrazioni.

La prima riguarda il fatto che la contrattualizzazione presuppone la separazione concettuale fra mansione e funzione, fra servizio e organo ed è tutto da verificare se un poliziotto, nell'espletamento della sua funzione possa scindere la sua funzione di tutore dell'ordine pubblico e di monopolista della forza da quella di impiegato dello Stato. È vero che la Polizia penitenziaria è lavoro pubblico contrattualizzato e – per fare un esempio prossimo - la vigilanza privata è lavoro privato di vigilanza armata; ma i primi esercitano la loro funzione di ordine con esclusivo riferimento ai detenuti e i secondi con riferimento a interessi privati. Invece, la Polizia di Stato è, appunto, organo di Polizia, con il monopolio della forza in funzione dell'ordine e della sicurezza pubblica a tutela di ogni persona sul territorio dello Stato. In questa prospettiva, è pienamente condivisibile la conservazione dell'unitarietà organica di una funzione il cui interesse pubblico tutelato è tale da rendere preferibile non accedere a nessuna alterità contrattuale fra servizio di polizia e organo di tutela dell'ordine pubblico.

Quanto poi allo sciopero, va da sé che la Polizia (e le Forze Armate) non è equiparabile in alcun modo a nessun'altra Amministrazione Pubblica o a servizi pubblici essenziali. Se pensiamo che lo sciopero è vietato quando è finalizzato a sovvertire l'ordine costituzionale, appare evidente che lo sciopero di Polizia (o di Forze Armate) oggettivamente metterebbe a rischio l'ordine costituzionale. Qui non c'è prestazione minima indispensabile che tenga riguardo all'ordine pubblico (o alla difesa del territorio nazionale) sicché la limitazione del diritto di sciopero in questo specifico settore dell'Amministrazione Pubblica è ormai pienamente assodata. Naturalmente, anche in questo caso come per la libertà di associazione sindacale, non si può escludere che vi possano essere altre forme di agitazione sindacale il cui diritto possa essere ascrivibile alla libertà sindacale; giammai all'astensione collettiva dal lavoro.

La Polizia di Stato è – come le Forze Armate, e come tutte le altre Amministrazioni Pubbliche – una istituzione vivente, un organismo la cui funzione dipende dalla storia costituita e costituente dello Stato. Perciò è bene riproporre l'esigenza di ammodernare lo Stato e tutti i suoi organi. Si tratta solo di trovare l'equilibrio, storicamente determinato, fra tradizione e innovazione. Questo libro aiuta in questa ricerca.

Sannicandro di Bari, 23 ottobre 2016

I limiti alle libertà politiche degli appartenenti alla Polizia di Stato

di *Gianluca Famiglietti*

1. Premessa: cittadini in divisa e partiti politici

Come è noto i diritti politici sono rappresentati da quegli spazi di libertà che lo Stato riconosce ai cittadini affinché essi possano partecipare attivamente alla formazione delle decisioni pubbliche; tra questi occupa una posizione di primazia la previsione dell'art. 49 Cost. che consacra il diritto individuale di costituire e di aderire ad un partito, che si atteggia pertanto a principale strumento di partecipazione politica dei cittadini, corollario della libertà di associazione.

Dalla collocazione sistematica della disposizione – nella Parte Prima della Carta, quella dedicata ai Diritti e doveri dei cittadini – si evince poi la precisa scelta dei Costituenti di evidenziare il profilo soggettivo del fenomeno malgrado il partito politico costituisca un soggetto indispensabile per le dinamiche della forma di governo.

Al tempo stesso però i Costituenti, in ragione del massimo grado di imparzialità richiesto dallo svolgimento delle funzioni di alcune categorie di dipendenti pubblici – che avrebbero potuto essere compromesse dall'adesione ad un'associazione partitica – inserirono nel testo la previsione del terzo comma dell'art. 98, riservando al legislatore ordinario la facoltà di stabilire, in presenza di un ragionevole motivo, limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici per magistrati, militari di carriera in servizio attivo, funzionari ed agenti di polizia, rappresentanti diplomatici e consolari all'estero; una deroga quindi rispetto all'art. 49 Cost.¹

¹ Nel senso che «la legge sia autorizzata a fissare limiti unicamente di tal natura che non si risolvano in una completa soppressione del diritto»; così Cerri A. (1966), *Sindacati, associazioni politiche, partiti*, «Giurisprudenza costituzionale», p. 1920.

Tale facoltà è stata esercitata nei riguardi dei magistrati, per i quali l'art. 3, c. 1, lett. h), d.lgs. n. 109/2006 (*Disciplina degli illeciti disciplinari*), a seguito della modifica apportata dall'art. 1, c. 3, lett. d), l. n. 269/2006 (*Sospensione dell'efficacia nonché modifiche di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario*) ha previsto che costituisce illecito disciplinare [tra gli altri] l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici ovvero il coinvolgimento nelle attività di soggetti operanti nel settore economico o finanziario che possono condizionare l'esercizio delle funzioni o comunque compromettere l'immagine del magistrato².

La riserva di legge di cui all'art. 98 Cost. ha poi trovato nel tempo attuazione, in verità saltuaria ed ondivaga, con riguardo al personale civile e militare dell'amministrazione della pubblica sicurezza: le iniziali previsioni contenute nel d.lgs.lgt. n. 205/1945 (*Divieto per i dipendenti civili e militari della amministrazione della pubblica sicurezza di iscriversi a partiti e sindacati*) sono state in parte trasfuse nel *Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*, la l. n. 121/1981, che, se da un lato faceva cadere la proibizione di associarsi in sindacati (art. 82), dall'altro irrigidiva il divieto di partecipazione politica: la disciplina transitoria, infatti, all'art. 114 aveva previsto che fino a quando non sarebbe intervenuta una disciplina più generale della materia di cui al terzo comma dell'art. 98 Cost.³, e comunque non oltre un anno dall'entrata in vigore della legge, gli appartenenti alle Forze di polizia non avrebbero potuto iscri-

² La Corte costituzionale con la sent. n. 224/2009 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata sulla disposizione in oggetto rispetto agli artt. 2, 3, 18, 49 e 98 Cost. Dopo aver preliminarmente osservato che i magistrati debbono godere degli stessi diritti di libertà garantiti ad ogni altro cittadino e che quindi possono, non solo condividere un'idea politica, ma anche espressamente manifestare le proprie opinioni al riguardo, la Corte tuttavia precisa come le funzioni esercitate e la qualifica rivestita dai magistrati non siano indifferenti e prive di effetto per l'ordinamento costituzionale; pertanto la *ratio* sottesa alla norma impugnata è quella della tutela rafforzata dell'immagine di indipendenza del magistrato, la quale può essere posta in pericolo tanto dall'essere il magistrato politicamente impegnato e vincolato ad una struttura partitica, quanto dai condizionamenti, anche sotto il profilo dell'immagine, derivanti dal coinvolgimento nell'attività di soggetti operanti nel settore economico o finanziario.

Da segnalare, in tempi più recenti, Cass. civ., sez. un., 16 dicembre 2013, n. 27987 secondo cui in tema di illeciti disciplinari, la partecipazione di un magistrato a una competizione elettorale per l'elezione del sindaco di un comune fuori distretto non integra di per sé la prova della partecipazione continuativa e sistematica all'attività di un partito politico, allorché il magistrato stesso si sia limitato a prendere parte alla campagna elettorale in un breve arco di tempo con manifesti e pochissime uscite pubbliche, non tali da dimostrare una partecipazione organica all'attività di un partito politico.

³ È di tutta evidenza come il legislatore del 1981 avesse erroneamente interpretato come obbligatoria la riserva di legge di cui al terzo comma dell'art. 98 Cost., anziché come una mera facoltà.

versi ai partiti politici⁴. Il carattere temporaneo di quel divieto venne prolungato per quasi un decennio, tramite quattro “leggine” di proroga e cinque decreti-legge, fin quando decadde per la mancata conversione del d.l. n. 41/1991 e non venne più riproposto.

Va tuttavia precisato che, ai sensi dell’art. 81 del *Nuovo ordinamento* del 1981, gli appartenenti alle Forze di polizia debbono mantenersi al di fuori delle competizioni politiche e non possono assumere comportamenti che compromettano l’assoluta imparzialità delle loro funzioni; ad essi inoltre è fatto divieto di partecipare in uniforme, anche se fuori servizio, a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche o sindacali⁵, così come non possono svolgere propaganda a favore o contro partiti, associazioni, organizzazioni politiche o candidati ad elezioni⁶.

⁴ Ai sensi dell’art. 16 del Riforma dell’ ’81, oltre alla Polizia di Stato, sono Forze di polizia, fermi restando i rispettivi ordinamenti e dipendenze: l’Arma dei Carabinieri, quale Forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza e il Corpo della Guardia di finanza, per il concorso al mantenimento dell’ordine e della sicurezza pubblica; sono altresì Forze di polizia e possono essere chiamati a concorrere nell’espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica il Corpo di Polizia penitenziaria e il Corpo Forestale dello Stato.

⁵ Questo specifico divieto soffre l’eccezione prevista dall’art. 82 a mente del quale gli appartenenti alla Polizia di Stato, fuori dell’orario di servizio, possono tenere riunioni anche in divisa in locali di pertinenza dell’Amministrazione, messi a disposizione dalla stessa, che fissa le modalità d’uso oppure in luoghi aperti al pubblico.

⁶ Disposizioni dal tenore per certi versi simile si rinvencono in ambito militare (si ricordi che con la “smilitarizzazione” del 1981 la Polizia di Stato è divenuto un Corpo civile militarmente organizzato), laddove il *Codice dell’ordinamento militare* (d.lgs. n. 66/2010) all’art. 1483, dopo aver specificato che le Forze armate devono in ogni circostanza mantenersi al di fuori dalle competizioni politiche, vieta ai militari di partecipare a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche, nonché di svolgere propaganda a favore o contro partiti, associazioni, organizzazioni politiche o candidati a elezioni politiche e amministrative, quando versino nelle condizioni di cui al comma 2 dell’art. 1350, ossia quando si trovino alternativamente o contemporaneamente in servizio, in luoghi militari o comunque destinati al servizio, in uniforme, o quando si qualificano, in relazione ai compiti di servizio, come militari o si rivolgono ad altri militari in divisa o che si qualificano come tali.

Benché questa non sia la sede per addentrarsi all’interno della disciplina delle Forze armate, utili indicazioni ai nostri fini possono trarsi dai principi ispiratori di quella legislazione, così come interpretati ed applicati dai giudici amministrativi: ad avviso di TAR Veneto, sez. I, 4 dicembre 2012, n. 1480 (in senso analogo TAR Umbria, sez. I, 22 dicembre 2011, n. 409) il principio di estraneità delle Forze armate alle competizioni politiche non può essere inteso estensivamente, così da essere riferibile anche ai comportamenti tenuti da ciascun singolo appartenente come privato cittadino o comunque oggettivamente estranei all’attività di servizio, ovvero svolti al di fuori di luoghi militari o comunque destinati al servizio, in cui non sia indossata l’uniforme, e difetti alcuna qualifica, in relazione ai compiti di servizio, come militari; pertanto ogni comportamento non riconducibile ad una delle suddette limitazioni deve ritenersi consentito qualora costituisca esercizio di un diritto costituzionalmente riconosciuto a tutti i cittadini, così come affermato per la partecipazione all’attività politica dall’articolo 49 Cost.